

Le cadre stratégique de sécurité alimentaire



ADOPTÉ PAR LES ÉTATS ET LES ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE, le « cadre stratégique de sécurité alimentaire durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté au Sahel » vise à éradiquer la faim. Au carrefour de la lutte contre la pauvreté, du développement agricole et de l'intégration régionale, il représente une approche renouvelée des politiques de sécurité alimentaire, des relations entre les acteurs et des articulations entre les niveaux local, national, régional et international.

Le cadre stratégique de sécurité alimentaire plonge ses racines dans le « processus Sahel 21 » lancé en 1995 par le CILSS, avec l'appui de ses partenaires. Pour la première fois de leur histoire, les populations sahéniennes, leurs organisations et réseaux étaient invités à se prononcer sur leur avenir. Le forum des sociétés sahéniennes qui a précédé le sommet des chefs d'État de Banjul (1997) a constitué une étape fondamentale pour les Sahéliennes et les Sahéliens. Dans chacun des pays, souvent jusqu'à des niveaux très décentralisés, il était l'aboutissement d'un long processus d'analyse du passé et de réflexion sur l'avenir.

UNE VISION PARTAGÉE PAR L'ENSEMBLE DES ACTEURS

Appuyé par le CILSS et les États membres, le processus Sahel 21 se voulait une rupture par rapport aux pratiques du passé où seuls les décideurs publics et la communauté internationale étaient juges des stratégies de développement et où les préoccupations des bénéficiaires étaient rarement bien prises en considération.

Dans le cadre de ce forum, les Sahéliens ont exprimé, dans leur déclaration finale, leur propre vision de l'avenir à la veille du XXI^e siècle (cf. encadré n°1), et formulé cinq priorités :

- asseoir le développement du Sahel sur une politique volontariste de promotion des ressources humaines;
- renforcer les capacités des institutions à tous les niveaux;
- assurer le développement rapide et durable des productions agricoles, animales, forestières et halieutiques;
- assurer la croissance et la diversification économique pour profiter des marchés régionaux et occuper une place dans la mondialisation des échanges;
- insérer l'économie sahénienne dans une perspective d'intégration régionale et d'insertion croissante dans l'économie mondiale.

Les chefs d'États et de Gouvernements, comme les acteurs de la société civile, ont immédiatement souhaité traduire cette vision et ces priorités, dans des actions concrètes, capables d'infléchir les tendances lourdes qui se dessinaient dans le Sahel et d'impulser les évolutions nécessaires. Conformément à son mandat, le CILSS s'est engagé à le faire dans les domaines de la sécurité alimentaire et de la gestion des ressources naturelles, qui restent deux priorités stratégiques pour les pays sahéniens. Mais désormais, les stratégies ou les politiques ne peuvent plus être définies en conservant les méthodes du passé. D'une part, leur légitimité dépendra désormais de la qualité du dialogue et de la concertation dont elles auront fait l'objet dans la phase d'élaboration.

ENCADRÉ N°1 : SAHEL 21, UNE VISION

EXTRAIT DE LA DÉCLARATION DU FORUM DES SOCIÉTÉS SAHÉNIENNES
BANJUL – 1997

- les Sahélien(ne)s sont unanimes à souhaiter que la population soit considérée comme la première des ressources et que son potentiel soit amélioré et démultiplié, par le renforcement des compétences et la promotion des ressources humaines;
- ils aspirent à un Sahel reverdi, riche de la diversité de ses productions rurales basées sur une gestion des ressources naturelles mais aussi moins dépendantes des caprices de la nature, en particulier grâce à une maîtrise accrue de l'eau et de la fertilité des sols, mais aussi un Sahel dont l'économie se développe et se diversifie;
- les Sahélien(ne)s souhaitent évoluer dans un espace social, politique, culturel et économique harmonisé tout en restant conformes aux intérêts de chacun de leurs pays. Ils souhaitent générer une économie et une culture sahéniennes plus affirmées, conciliant leurs valeurs propres et l'adaptation aux transformations en cours et à venir;
- en particulier, ils réaffirment leur attachement aux valeurs essentielles qui fondent la société sahénienne : l'attachement à la famille et à la communauté; le respect et l'assistance aux parents et aux grands-parents, la responsabilité collective dans l'éducation des enfants et de la jeunesse; la conscience collective des biens communautaires; la protection des faibles et des plus pauvres; l'accueil et le respect de l'étranger; la tolérance, le dialogue et la concertation comme moyens de résolution des problèmes; l'esprit de partage, de solidarité et d'entraide;
- les Sahélien(ne)s tiennent aussi à vivre dans des sociétés et des espaces dont les fondements seraient consolidés et le fonctionnement rendu plus conforme à leurs attentes, eux qui sont les femmes et les hommes qui les animent. C'est ainsi que le Sahel peut développer son identité collective et, par là, une intégration régionale effective. Celle-ci donnerait aux pays du CILSS un poids accru sur la scène régionale et internationale. Elle autoriserait la redéfinition de leurs relations de coopération et d'échanges avec le reste du monde;
- uni autour d'un projet partagé pour la génération à venir, stimulé par la mise en commun des forces vives des pays qui le constituent, le Sahel sera moins dépendant de l'aide et en mesure de renégocier avec ses partenaires le contenu et les modalités du partenariat qui lui confèrera la place et le rôle dont ses filles et ses fils rêvent pour le prochain siècle.

D'autre part, leur mise en œuvre ne peut plus relever ni des seuls États, ni d'une organisation intergouvernementale.

C'est l'ensemble de ces raisons qui ont conduit à privilégier une approche de nature stratégique, qui cherche progressivement à rapprocher les points de vue, élaborer des compromis, prendre en considération l'ensemble des politiques, des programmes, des stratégies d'acteurs, etc. pour pouvoir en assurer progressivement la convergence.

LE CADRE STRATÉGIQUE : UN RÉFÉRENTIEL COMMUN

Issu d'une démarche négociée, le cadre stratégique régional constitue un référentiel d'orientation et de coordination des interventions pour tous les acteurs qui sont impliqués dans la recherche de la sécurité alimentaire dans le Sahel : les États, les organisations socio-professionnelles, les opérateurs économiques, les associations et ONG, les organisations d'intégration régionale et les partenaires extérieurs.

De très nombreuses dimensions de la sécurité alimentaire sont mieux traitées au niveau national ou infra-national. D'autres, au contraire, requièrent une coordination régionale ou une mise en commun régionale (voir fiche B5 et principes directeurs ci-après). Par conséquent, la mise en œuvre du cadre stratégique repose sur neuf stratégies nationales de sécurité alimentaire, complétée au niveau régional par une stratégie spécifique.

L'approche sous-régionale de la sécurité alimentaire inscrite dans la perspective de la lutte contre la pauvreté est jugée nécessaire et indispensable par les États sahéliens et les acteurs de la sécurité alimentaire pour :

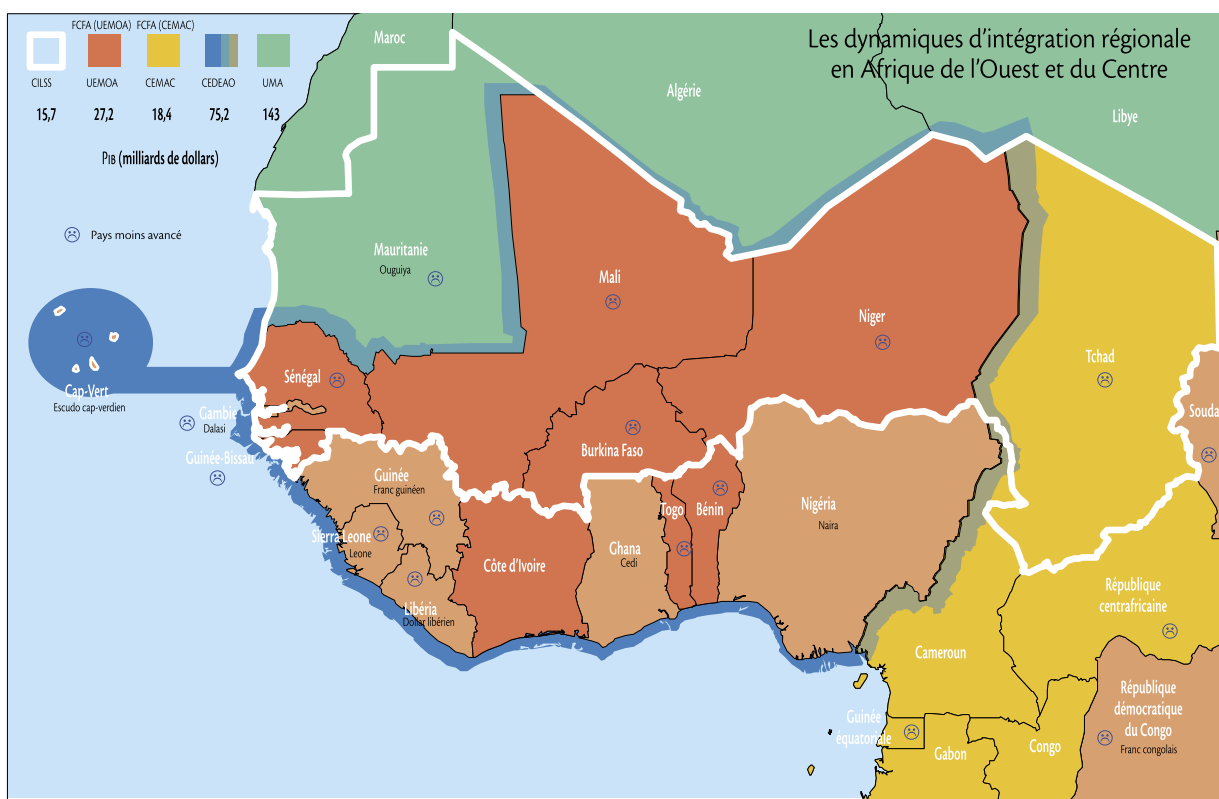
- compléter et assurer une cohérence aux réformes et actions engagées aux niveaux national et infra-national;
- favoriser le traitement des problèmes communs dans le cadre d'une coopération régionale qui permet de réduire les coûts et d'améliorer l'efficacité des efforts entrepris;
- inscrire résolument les enjeux de sécurité alimentaire dans une perspective d'intégration régionale des marchés au sein du Sahel et avec l'Afrique de l'Ouest et du Centre, capable d'impulser une dynamique de transformation des agricultures et de structuration des filières agroalimentaires;
- maîtriser l'interface entre les marchés régionaux et les marchés internationaux et contribuer efficacement à une négociation plus efficace des cadres réglementaires internationaux.

LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE : UNE COMPOSANTE DE LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT

Le processus Sahel 21 a mis en lumière les défis que le Sahel doit relever. Ils constituent autant d'enjeux pris en compte dans le cadre stratégique au travers d'une approche de la sécurité ali-

mentaire orientée vers la réduction de la pauvreté dans le Sahel. Ces enjeux sont détaillés dans le 2^e cahier (fiches B à B5) et résumés ici :

- répondre aux besoins d'une population en forte croissance de 85 millions d'habitants en 2015 et 100 millions en 2025 dont vraisemblablement la moitié vivra en ville, avec des systèmes alimentaires de plus en plus diversifiés;
- asseoir la croissance des revenus ruraux sur une stratégie de croissance rapide du secteur agricole, qui s'appuie à la fois sur les secteurs d'exportation vers les marchés internationaux et sur la dynamique de la demande nationale et sous-régionale;
- affronter la diversité des crises alimentaires, au delà de leur origine climatique : crises et conflits politiques; conflits d'usage sur les ressources, en particulier transfrontalières; groupes sociaux exclus en milieu urbain, chute des prix dans une zone dépendante d'une seule spéculation agricole; hausse brutale des prix internationaux des denrées alimentaires importées...;
- intégrer la gestion de la sécurité alimentaire dans les processus de décentralisation et de réforme de l'État de manière à établir les articulations entre sécurité alimentaire, gestion des ressources naturelles et accès aux services publics de proximité (accès à l'eau potable, à l'éducation en général et à l'éducation nutritionnelle en particulier, à la santé en général et à la santé reproductive en particulier...);
- intégrer la gestion de la sécurité alimentaire dans une stratégie de lutte contre la pauvreté et de réduction des inégalités : L'urbanisation et la monétarisation croissantes confèrent une place de plus en plus importante au marché dans la satisfaction des besoins alimentaires. Les questions de l'accès aux revenus et de la réduction de la pauvreté seront de plus en plus déterminantes dans la sécurité alimentaire des ménages;
- renforcer la coopération et l'intégration régionale : certaines dimensions de la sécurité alimentaire, en particulier celles qui touchent la question des marchés, des infrastructures, de la gestion des ressources naturelles partagées, ne peuvent être correctement abordées sans un cadre de mise en cohérence sous-régionale, d'autant plus indispensable que les pays sahéliens relèvent de quatre zones d'intégration économique et/ou monétaire.



UN SEUL OBJECTIF : TOURNER LE DOS À LA FAIM

L'objectif général retenu par le cadre stratégique est d'« assurer l'accès de tous les Sahéliens, à tout moment, aux aliments nécessaires pour mener une vie saine et active à l'horizon 2015 ». Il s'appuie sur la définition couramment admise de la sécurité alimentaire et recouvre ainsi les quatre dimensions correspondant aux principaux déterminants de la sécurité alimentaire en général et dans le Sahel en particulier :

- la disponibilité d'aliments de bonne qualité sanitaire et nutritionnelle;
- leur accessibilité pour les populations, y compris pour les plus vulnérables;
- la stabilité des approvisionnements dans l'espace et dans le temps;
- l'utilisation optimale des aliments par les individus.

L'analyse des situations d'insécurité alimentaire dans le Sahel, éclairée par les défis qui se profilent à l'horizon 2015, montre que pour atteindre cet objectif général, il faut chercher :

- d'une part, à créer les conditions d'une sécurité alimentaire structurelle fondée prioritairement sur la mobilisation systématique et durable des ressources alimentaires de la sous-région : ce volet concerne principalement les enjeux de transformation de la base productive agricole et en particulier la question fondamentale et urgente de la maîtrise de l'eau, la valorisation et la commercialisation des denrées alimentaires, le développement de la capacité des ménages à produire ou acheter tout ou partie de leur alimentation. Les actions s'attachent ainsi à l'ensemble des causes profondes de l'insécurité alimentaire, de manière cohérente et articulée.
- d'autre part, à renforcer les capacités de prévention et de gestion des crises conjoncturelles : ces crises sont jusqu'alors essentiellement d'origine climatique et appréhendées principalement au travers des déficits de production céréalière au niveau national ou dans les zones vulnérables d'un point de vue agro-écologique; leurs origines ont cependant tendance à se diversifier et leurs impacts à se localiser sur des zones et/ou sur des catégories de population spécifiques.

Les actions structurantes de la sécurité alimentaire doivent contribuer à réduire la vulnérabilité des ménages, des communautés, des pays et de la sous-région, et renforcer leurs capacités à affronter des chocs externes (crises conjoncturelles). Et à l'inverse, les interventions mises en œuvre dans le cadre de la gestion des crises alimentaires conjoncturelles doivent prendre en compte les enjeux et les options prises sur le moyen et le long termes. Par conséquent et dans la mesure du possible, elles doivent s'appuyer sur des instruments qui développent les capacités locales de résistance aux crises plutôt que sur des modalités d'intervention privilégiant trop l'assistance.

CINQ OBJECTIFS SPÉCIFIQUES

Le cadre stratégique de sécurité alimentaire durable a arrêté cinq objectifs spécifiques devant concourir à l'obtention d'une sécurité alimentaire complète pour le Sahel à l'horizon 2015 et qui sont conformes aux attentes et aux priorités définies dans l'exercice « Sahel 21 » : (i) la promotion d'une agriculture productive, diversifiée, durable et régionalement intégrée; (ii) le développement, la fluidification et l'intégration sous-régionale des marchés nationaux; (iii) l'amélioration durable des conditions d'accès des grou-

pes et zones vulnérables à l'alimentation et aux services sociaux de base; (iv) l'amélioration des dispositifs de prévention et de gestion des crises conjoncturelles, en cohérence avec la construction de la sécurité alimentaire structurelle; (v) le renforcement des capacités des acteurs et la promotion d'une bonne gouvernance de la sécurité alimentaire :

- *la promotion d'une agriculture productive, diversifiée et durable* constitue un enjeu essentiel dans le Sahel. Il s'agit, d'une part, de promouvoir une sécurité alimentaire fondée sur les ressources locales, permettant ainsi de ne pas accroître la dépendance alimentaire et le coût en devises qu'elle induit. Il s'agit, d'autre part, de profiter de l'extension de la taille des marchés au travers de la croissance démographique et de l'urbanisation pour enclencher un processus d'accumulation dans le secteur agricole. Il s'agit enfin d'améliorer les revenus des ménages ruraux et par conséquent de lier fortement recul de l'insécurité alimentaire et problématique de réduction de la pauvreté. Toutefois, l'accroissement des productions ne pourra se faire sur les mêmes bases techniques que par le passé et requiert l'adoption de nouveaux itinéraires technico-économiques capables d'assurer la durabilité des ressources et du capital productif. Il requiert aussi un effort considérable d'investissement dans le domaine de la maîtrise de l'eau et dans l'amélioration de l'environnement institutionnel des producteurs;
- *le développement, la fluidification et l'intégration sous-régionale des marchés* est l'une des conditions nécessaires à l'amélioration du fonctionnement des économies alimentaires. La taille restreinte des marchés constitue en effet un des principaux facteurs de leur instabilité, contribuant largement à fragiliser les débouchés et à décourager les producteurs. Du côté des consommateurs, les produits locaux apparaissent souvent plus coûteux que les produits importés. La structuration des filières agro-alimentaires et la réduction des coûts de production et de transaction sont deux éléments essentiels pour que les producteurs sahéliens reconquièrent une large part de leur propre marché. Enfin, la construction du marché sous-régional apparaît comme un des leviers essentiels de l'intégration économique de la région sur la base d'une valorisation accrue des avantages comparatifs, et permet — au travers de la complémentarité des productions — de promouvoir une diversification des régimes alimentaires;
- *l'amélioration durable des conditions d'accès des groupes et zones vulnérables à l'alimentation et aux services sociaux de base* vise à appréhender l'ensemble des dimensions liées à la pauvreté et qui pèsent négativement sur la réalisation de la sécurité alimentaire et l'amélioration de la nutrition, en particulier des personnes les plus vulnérables : les femmes et les enfants en bas âge, les personnes âgées, les populations situées dans les zones à risque. Dans ce domaine, l'adoption des stratégies de réduction de la pauvreté constitue un point d'appui essentiel pour l'amélioration des conditions de la sécurité alimentaire;
- *l'amélioration des dispositifs de prévention et de gestion des crises conjoncturelles, en cohérence avec la construction de la sécurité alimentaire structurelle* est un axe important sur lequel des efforts considérables ont été fournis au cours des 20 dernières années. Le Sahel restera une région incertaine du point de vue climatique et la sécurisation d'une partie des productions au travers de la maîtrise de l'eau restera insuffisante pour supprimer la vulnérabilité des ménages et de la région dans son ensemble. Par ailleurs, la région ouest-africaine reste perturbée

par des crises politiques qui, même si elles ne se développent pas au cœur du Sahel, sont en mesure d'affecter les conditions d'alimentation de ses populations au travers des interdépendances des marchés et des groupes socio-économiques. La prévention des crises au travers de l'alerte précoce reste un des moyens les plus efficaces d'intervenir en amont et de limiter le recours à des aides alimentaires dont la gestion reste chaotique et source de perturbation des économies alimentaires;

- *le renforcement des capacités des acteurs et la promotion d'une bonne gouvernance de la sécurité alimentaire* constitue un enjeu fondamental dans la région. Reconnue comme un bien collectif, la sécurité alimentaire ne peut cependant être assurée par les seules institutions publiques. L'objectif d'une sécurité alimentaire pour tous les Sahéliens implique une action combinée d'une multitude d'acteurs agissant au sein de chacun des espaces nationaux et de l'espace sous-régional et international. La stratégie de sécurité alimentaire s'inscrit dans le contexte de la réforme de l'État et de la décentralisation de la gestion des affaires publiques, ainsi que dans la perspective d'une intégration accrue des économies ouest-africaines. Dans ce contexte, le développement des capacités de chaque type d'acteurs, en particulier les organisations de producteurs, les organisations de femmes, les opérateurs économiques, les élus et cadres des collectivités décentralisées, est essentiel. De même, la construction d'un dialogue politique permanent entre les différentes échelles de gouvernance et entre les différents acteurs est à la base d'une coordination efficace du jeu des acteurs. Ce dialogue ne peut se développer sans une base informationnelle de qualité relative aux différentes dimensions de la sécurité alimentaire : productions, marchés, vulnérabilité, politiques publiques.

DIX PRINCIPES STRUCTURENT L'APPROCHE STRATÉGIQUE

Le cadre stratégique part du constat que la construction de la sécurité alimentaire orientée vers la réduction de la pauvreté ne peut durablement progresser sans, d'une part une volonté politique forte et, d'autre part une méthode d'opérationnalisation exigeante fondée sur l'implication de l'ensemble des acteurs publics, privés et de la société civile. Cette méthode implique le respect par l'ensemble de ces acteurs de principes directeurs partagés par tous, à tous les niveaux :

- *principe de différenciation* : la prise en compte de la diversité des situations nationales et infra-nationales constitue un élément fondamental pour la mise en place de réponses appropriées aux problématiques spécifiques d'insécurité alimentaire de chaque pays.
- *principe de complémentarité et de subsidiarité* : ce principe vise à responsabiliser au maximum les acteurs au niveau où les problèmes se posent et à ne transférer au niveau supérieur que les questions qui ne trouvent pas de réponse pertinente et cohérente au seul niveau inférieur. Dans la pratique, certaines dimensions de la sécurité alimentaire peuvent être principalement traitées au niveau national, d'autres impliquent des efforts d'harmonisation au niveau sous-régional. D'autres enfin, relèvent principalement de la coopération ou de l'intégration sous-régionale;
- *principe de décentralisation et de bonne gouvernance* : il s'agit d'améliorer la gouvernance en s'appuyant sur les processus de décentralisation et de développement local (principe de subsidiarité); l'implication effective des acteurs privés et des organisations socio-professionnelles dans la mise en œuvre de la stra-

tégie; une gestion saine, transparente et efficace des ressources nationales et internationales;

- *principe de participation* : l'approche participative se fixe comme objectif la négociation des choix collectifs et doit déboucher sur des compromis acceptés par les acteurs. Elle doit permettre d'impliquer dans les mécanismes institutionnels, aux niveaux local, national ou régional, l'ensemble des acteurs responsables dans le domaine de la sécurité alimentaire pour favoriser l'amélioration des performances du stade de la conception à la mise en œuvre des stratégies et programmes;
- *principe de partenariat multi-acteurs et inter-institutionnel* : la reconnaissance du caractère multidimensionnel de la sécurité alimentaire dans une perspective de lutte contre la pauvreté implique l'adoption dans chaque pays d'une stratégie de sécurité alimentaire négociée avec l'ensemble des acteurs concernés et impliquant les différents départements ministériels dont les prérogatives concernent l'une ou l'autre des dimensions de la sécurité alimentaire. Il en va de même au niveau sous-régional;
- *principe d'équité* : il s'agit de diriger prioritairement les interventions vers les couches pauvres et, en particulier, améliorer la prise en compte des femmes — qui sont les plus touchées par la pauvreté — dans la définition et la mise en œuvre des stratégies, des programmes et projets de sécurité alimentaire, compte tenu du rôle principal qu'elles jouent tant dans le domaine de la production agricole, que de la transformation alimentaire;
- *principe de responsabilité partagée* : Le renforcement des processus démocratiques passe par un contrôle de l'action publique par les sociétés. La mise en œuvre du cadre stratégique repose sur la responsabilité de chaque acteur qui doit rendre compte de son action devant la collectivité;
- *principe de transparence, de bonne gestion des affaires publiques et d'obligation de rendre compte* : la responsabilisation porte sur les résultats obtenus mais aussi sur la gestion des ressources financières. La construction des mécanismes de suivi-évaluation doit avoir pour souci de favoriser une totale transparence;
- *principe de cohérence* : il s'agit de parvenir à intégrer les enjeux de sécurité alimentaire dans l'orientation des politiques macro-économiques, des politiques sectorielles et dans les stratégies de lutte contre la pauvreté;
- *principe de coordination et de leadership sahélien* : la coordination et l'harmonisation des interventions des différents acteurs de la communauté nationale, sous-régionale et internationale, dans le cadre d'un leadership assuré par les acteurs sahéliens est un principe essentiel d'amélioration de la gouvernance de la sécurité alimentaire dans le Sahel. Ce leadership doit pouvoir s'exprimer dans la détermination des priorités des stratégies et des programmes.

Le cadre stratégique est fondé sur la conviction qu'il est possible d'assurer la sécurité alimentaire de tous les Sahéliens, malgré la croissance démographique et l'urbanisation, en s'appuyant principalement et prioritairement sur une valorisation durable des ressources de la sous-région et en exploitant les complémentarités économiques et naturelles avec les autres pays de l'Afrique de l'Ouest, du Centre et du Nord.

Les pays sahéliens considèrent que l'objectif de sécurité alimentaire pour tous peut être atteint si des stratégies volontaristes sont mises en œuvre dans chaque pays, si ces stratégies sont cohérentes au niveau sous-régional, intègrent les différentes dimensions de la sécurité alimentaire, et associent l'ensemble des acteurs à leur définition et à leur mise en œuvre.